Стратегия государственного регулирования развития предпринимательства в сфере туризма

Аннотация

В статье проанализированы принципы, цели, задачи и функции государственного регулирования сферы туризма в целом. Проведена краткая оценка опыта государственного регулирования развития предпринимательства в Республике Марий Эл. Автором разработана комплексная стратегия государственного регулирования предпринимательства для сферы туризма.

Ключевые слова: Республика Марий Эл, сфера туризма, развитие предпринимательства, стратегия регулирования сферы туризма

Полухина Анна Николаевна
д-р экон. наук, канд. истор. наук, профессор кафедры социальных наук и технологий, Поволжский государственный технологический университет, г. Йошкар-Ола
PoluhinaAN@volgatech.net

Уровень предпринимательской активности населения (ТЕА) 20 наиболее развитых государств за период с 2010 по 2011 гг. вырос на 22%, в 16 развивающихся государствах (Китай, Аргентина и Чили) – на 25%. Предпринимательская активность населения Российской Федерации (РФ) при наличии положительной динамики характеризуется низким уровнем и темпами. При этом если среднероссийский индекс общей предпринимательской активности составляет 4,8–5,2%, то по регионам его значение колеблется от 1,2% до 10%. Наиболее сложным представляется состояние предпринимательского сектора в регионах, где незначительная численность «потенциальных» или «нарождающихся» предпринимателей. Одним из видов экономической деятельности, традиционно привлекающей субъектов предпринимательства, выступает туризм.

Государственное регулирование предпринимательства в сфере туризма

Стратегия государственного регулирования предпринимательства в сфере туризма – это комплекс мер, направленных на совершенствование управ-

ления развитием предпринимательства в данной сфере. Любая стратегия включает в себя принципы функционирования, составные элементы и описывает условия ее внедрения. Постараемся описать данную стратегию по схожей схеме.

В качестве субъекта государственного регулирования предпринимательства в сфере туризма выступает государство (органы государственной или муниципальной власти, организации с государственным участием). В качестве объекта – экономика отдельно взятой территории (страны, региона, городского округа и т.п.), отрасль туризма. При этом важной особенностью является факт включения в состав объектов именно экономики в целом, а не только туристской отрасли, поскольку регулирование сферы туризма осуществляется именно для роста социально-экономических показателей территории в целом. По мнению автора статьи, в вопросах совершенствования теоретических основ государственного регулирования предпринимательства в сфере туризма особое внимание стоит уделить принципам, целям, задачам и функциям государственного регулирования сферы туризма в целом.

Автором данной статьи было проведено исследование проблем развития предпринимательства в сфере туризма на уровне региона. В качестве модельной площадки была рассмотрена ситуация в Республике Марий Эл, проведено сравнение с Республикой Татарстан, Чувашской Республикой и Кировской областью. Далее в статье представлены результаты проведенного исследования. Одной из важнейших проблем, тормозящих развитие предпринимательства в сфере туризма, мы определяем недостаточно продуманную практику регулирования предпринимательских процессов в изучаемой сфере со стороны государственных структур. В ряде случаев отсутствие единых подходов или комплекса мероприятий, направленных на поддержку развития предпринимательской активности в сфере туризма, оказывает негативное воздействие на уровень экономического развития региона в целом.

Полагаем, что для эффективного развития сферы туризма в регионах России, необходимо внедрять комплексную стратегию регулирования предпри-

...отсутствие единых подходов или комплекса мероприятий оказывает негативное воздействие на уровень экономического развития региона в целом

нимательства. Особую роль в данной стратегии отводится государственным органам, как федеральным, так и региональным (муниципальным). Элементами указанной стратегии являются принципы государственного регулирования предпринимательства сферы туризма, функции государственного регулирования и условия реализации заявленных программ развития предпринимательства.

К принципам государственного регулирования предпринимательства сферы туризма можно отнести следующие.

1) Принцип законности. Данный принцип подразумевает реализацию субъектами государственного регулирования сферы туризма механизмов финансовой политики в соответствии с действующими на территории Российской Федерации нормативными правовыми актами.

2) Принцип ответственности. Принцип подразумевает ответственность должностных лиц субъектов и конечных объектов государственного регулирования сферы туризма за несоблюдение действующего законодательства.

3) Принцип финансового федерализма. Данный принцип подразумевает единообразие интересов государственного финансового регулирования сферы туризма, реализуемых как на федеральном, так и на региональном уровнях.

4) Принцип самостоятельности субъектов государственного регулирования сферы туризма. Данный принцип подразумевает наличие самостоятельности в применении механизмов регулирования у субъектов государственного финансового регулирования сферы туризма.

5) Принцип максимальной эффективности использования имеющихся финансовых ресурсов и инструментов государственного регулирования. Таким образом, среди прочих равных предпочтение должно отдаваться таким механизмам государственного финансового регулирования, социально-экономический либо финансовый (в зависимости от целей регулирования) эффект от которых максимален.

6) Принцип социальной направленности. Реализуемые механизмы государственного регулирования предпринимательства в сфере туризма

с помощью государственного финансового регулирования сферы туризма происходит государственное управление развитием предпринимательства данной сферы

ля развития
ере туризма

должны быть направлены на решение общественно-значимых задач.

7) Принцип плановости. Государственное регулирование сферы туризма должно осуществляться в соответствии с официальными документами, принятыми на различных уровнях и содержащими такую информацию, как: перечень применяемых инструментов регулирования, сроки регулирования, объемы и источники регулирования, ответственный за реализацию механизма регулирования, и пр.

8) Принцип гласности (прозрачности, открытости). Информация о государственном регулировании должна находиться в свободном доступе, как для субъектов регулирования, так и для конечных объектов и граждан.

9) Принцип равноправия конечных объектов государственного регулирования сферы туризма. Объекты регулирования при условиях соответствия установленным параметрам регулирования и наличия одинаковой эффективности должны иметь одинаковые позиции при принятии решения о применении в отношении них механизмов финансового регулирования.

10) Единство финансовой системы и денежной политики. Реализуемые механизмы государственного финансового регулирования сферы туризма не должны нарушать единство финансовой системы Российской Федерации и противоречить реализуемой денежной политике.

11) Принцип комплексности государственного регулирования сферы туризма. Механизмы регулирования должны решать максимально возможное количество задач и иметь комплексный характер.

12) Принцип совершенствования механизмов государственного регулирования сферы туризма. Существующий инструментарий регулирования должен постоянно совершенствоваться путем развития новых инструментов и услуг, а также внедрения современных технологий и др.

...при значительном повышении налогов количество предприятий, осуществляющих деятельность в данной отрасли, может существенно снизиться

Функции государственного регулирования

Реализация стратегии государственного регулирования предпринимательства в сфере туризма должна отвечать следующим задачам: повышению

...стоит отличать прямое и косвенное регулирование от административного и экономического регулирования, также как и предпринимательство следует подразделять на вынужденное и добровольное

конкурентоспособности региона, решению проблемы занятости населения, особенно, в малых городах России, в моногородах и в сельской местности, ослаблению негативного воздействия социо-культурных факторов среды на экономику регионов, стабилизации динамики развития и модернизации экономики депрессивных регионов России.

Эффективность применения комплексной стратегии государственного регулирования предпринимательства в сфере туризма можно оценить посредством оценки реализации следующих функций:

– функция структурированности (системности);
– управленческая функция;
– обеспечивающая функция;
– регулятивная функция;
– функция планирования;
– контрольная функция.

Рассмотрим перечисленные функции и их значение более подробно.

Функция структурированности (системности). Государственное регулирование сферы туризма должно осуществляться в рамках существующей в Российской Федерации финансовой системы и реализуемой денежной политики. Таким образом, оно является частью системы финансового регулирования отраслей экономики и подчиняется общим закономерностям, действующим в финансовой структуре Российской Федерации.

Управленческая функция. С помощью государственного *финансового* регулирования сферы туризма происходит государственное управление развитием предпринимательства данной сферы. Государство управляет развитием сферы туризма путем реализации на отдельной территории механизмов (методов) государственного финансового регулирования сферы туризма через существующую финансовую систему государства. Без вмешательства государства развитие данной сферы практически невозможно.

Функция накопления, распределения и перераспределения финансовых ресурсов (обеспечивающая функция). Государство аккумулирует финансовые ресурсы путем получения государственных доходов от сферы туризма (налоговые отчисления, про-

дажа под цели осуществления туристской деятельности государственного имущества, поступления арендной платы за пользование государственными землями в целях осуществления туристской деятельности, пр.). Данные ресурсы могут быть направлены, например, на оказание государственной поддержки предприятиям, осуществляющим предпринимательскую деятельность в сфере туризма, или иные мероприятия. В случае необходимости данные средства могут быть перераспределены на иные цели, например, на развитие инфраструктуры сферы туризма (строительство дорог, пристаней, прокладка электрических сетей, пр.).

Регулятивная функция. С помощью государственного регулирования сферы туризма можно осуществлять регулирование тех или иных направлений туристской деятельности (гостиничный бизнес, ресторанный, санаторно-оздоровительный, пр.) или перенаправить финансовые потоки на иные отрасли экономики. Кроме этого, с помощью механизмов финансового регулирования можно корректировать экономику сферы туризма. Например, при значительном повышении налогов количество предприятий, осуществляющих деятельность в данной отрасли, может существенно снизиться. Соответственно, произойдет и снижение показателей, характеризующих социально-экономическое развитие сферы туризма. И, наоборот, при неизменном состоянии макроэкономической среды организации применение мер стимулирующего характера (снижение налоговой нагрузки, оказание кредитно-финансовой поддержки предприятиям сферы туризма, пр.) может значительно улучшить показатели развития отрасли.

Функция планирования. Государственное регулирование сферы туризма должно осуществляться в соответствии с определенными нормативными правовыми актами и планами, утвержденными на конкретный временной срок. В качестве такого плана может выступать бюджет отдельно взятой территории, целевая программа развития сферы туризма, адресная инвестиционная программа, и пр. В большинстве случаев данные документы готовятся на основе прогнозов социально-экономического развития территорий или иных документов (стратегии, концепции развития страны,

...некоторые административные мероприятия могут не иметь экономического характера (например, подготовка кадров для сферы туризма)

...возможности финансового регулирования сферы туризма на региональном уровне сводятся к привлечению средств из федерального бюджета

региона, отрасли) на определенный период времени.

Контрольная функция. При реализации государственной политики в сфере туризма должна не только проводиться оценка эффективности проводимых мероприятий, но и осуществляться контроль и надзор за целевым использованием государственных финансов. При наличии нарушений по отношению к ответственным должны применяться меры, установленные российским законодательством.

Автор разделяет точку зрения, что стоит отличать прямое и косвенное регулирование от административного и экономического регулирования, также как и предпринимательство следует подразделять на вынужденное и добровольное. Например, предоставление налоговых льгот является косвенным экономическим инструментом финансового регулирования, но его применение возможно только после отражения в нормативном правовом акте. В свою очередь, некоторые административные мероприятия могут не иметь экономического характера (например, подготовка кадров для сферы туризма).

Условия внедрения описанной в статье комплексной стратегии государственного регулирования в сфере туризма были рассмотрены на примере функционирования туристской сферы в Республике Марий Эл. Государственное регулирование сферы туризма и развития предпринимательства на региональном уровне имеет свои особенности. Проанализируем эти особенности более подробно.

Возможности финансового регулирования сферы туризма

Регионы зависимы от федеральных органов государственной власти, решений, принимаемых на федеральном уровне, а также показателей, формируемых на федеральном уровне. В большинстве случаев, регионы Российской Федерации не имеют влияния на регулирование данных инструментов. На практике возможности финансового регулирования сферы туризма на региональном уровне сводятся к привлечению средств из федерального бюджета на поддержку мероприятий, реализу-

емых для развития сферы туризма; направление средств регионального бюджета на поддержку предприятий сферы туризма в различных видах и формах; регулирование ставок налогов и сборов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации; создание условий для привлечения как государственных, так и частных инвестиций в развитие сферы туризма; создание и финансирование деятельности специализированных туристских организаций. В пределах данных полномочий регионы вправе принимать самостоятельные решения. Часть индивидуальных предпринимателей применяет упрощенную систему налогообложения на основе патента. Крупные представители туристкой инфраструктуры используют общую систему налогообложения. К таковым в Республике Марий Эл относятся в основном предприятия сферы туризма с государственным участием либо структурные подразделения средних и крупных предприятий, чья деятельность с туризмом не связана. Так, например, в республике имеются крупные предприятия, занимающиеся производственной деятельностью, но имеющие в своей структуре дома и базы отдыха, санатории и пр. Данный феномен сохранился со времен СССР.

Таким образом, оказание косвенной финансовой поддержки предприятиям и организациям сферы туризма в виде предоставления налоговых льгот возможно в пределах тех налогов, которые они уплачивают и которые зачисляются в консолидированные бюджеты регионов (специальные налоговые режимы, упрощенная система налогообложения на основе патента, налог на прибыль, налог на имущество, земельный налог, транспортный налог, пр.). Эффективным данный инструмент финансового регулирования для развития предпринимательства станет в случае, если за отчетный период сумма налоговых поступлений от предприятий, применивших льготную налоговую ставку, превысит объем выпадающих доходов регионального бюджета.

Отметим и тот факт, что налог на доходы физических лиц взимается с заработной платы работающих, а этот показатель входит в перечень показателей, по которым оценивается социально-экономическое положение региона. Экономика

...оказание косвенной финансовой поддержки предприятиям и организациям сферы туризма возможно в пределах тех налогов, которые они уплачивают...

экономика региона заинтересована в повышении средней заработной платы работающих на предприятиях сферы туризма...

региона заинтересована в повышении средней заработной платы работающих на предприятиях сферы туризма, что в свою очередь, зависит от увеличения уровня доходности ранее созданных предприятий; снижения издержек, напрямую влияющих на результаты финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Вопрос привлечения инвестиций является проблемным для регионов Российской Федерации. В этой связи отметим положительный опыт Республики Марий Эл, в которой в последние годы достигнут значительный прогресс в вопросах создания благоприятного климата для реализации инвестиционных проектов. В соглашениях и других документах, заключаемых между Правительством Республики Марий Эл и частным инвестором, определяются конкретные мероприятия, объемы и источники финансирования, а также действия сторон при реализации каждого инвестиционного проекта. Это позволяет активизировать и скоординировать действия всех заинтересованных сторон при реализации инвестиционных проектов и дает право Правительству Республики Марий Эл осуществлять мониторинг хода реализации инвестиционного проекта, а частному инвестору – получить административную поддержку в реализации инвестиционного проекта.

Таким образом, осуществляется сопровождение инвестиционных проектов до момента запуска предприятия или производства и решение в связи с этим текущих вопросов, связанных с реализацией проекта, а также содействие в получении разрешительной или иной документации, необходимой для его реализации.

Общие условия реализации инвестиционной политики в Республике Марий Эл

Обобщим общие условия реализации инвестиционной политики Правительства Республики Марий Эл, к которым относятся:

– *во-первых*, снижение издержек на ведение в регионе бизнеса, в частности: проведения земельной политики (создание полноценных имущественных комплексов путем формирования земельных участков); развития рыночной инфраструктуры,

ия развития
ере туризма

в т.ч. поддержки малого и среднего предпринимательства, инновационной деятельности и др.; создания благоприятной налоговой и инвестиционной политики (предоставление налоговых льгот и государственной поддержки в реализации инвестиционных проектов в соответствии с действующим законодательством); административной поддержки инвестиционных проектов и др.;

– *во-вторых*, снижение инвестиционных рисков, связанных с вложением инвестиций, в частности: повышения эффективности управления, планирования экономики и повышения уровня принимаемых управленческих решений (на основе методов индикативного управления, ориентации всех элементов системы на достижение конкретных целей, внедрения программно-целевого метода реализации целевых программ и др.); формирования открытой информационной среды (использование современных технологий распространения информации, Internet, возможностей СМИ, позиционирование Республики Марий Эл как инвестиционно-привлекательного региона и др.); поддержание стабильного политического климата; развитие межрегиональных и международных связей, межотраслевой кооперации и др. [8]

Отсутствие целевой программы развития туризма является основным негативным фактором, тормозящим развитие данной отрасли. В этом мы убедились на примере Республики Марий Эл, в которой до 2010 г. не был принят подобный документ, в то время, как в регионах-соседях уже получали социально-экономический эффект от развития сферы туризма.

Известно, целевая программа имеет определенную структуру. В каждом регионе существует нормативный правовой акт, определяющий порядок разработки, реализации и предоставления отчетности по исполнению целевых программ. При разработке программы выделяются такие этапы, как: отбор проблем для программной разработки, принятие решения о разработке программы и ее формирование, утверждение программы, управление реализацией программы и, наконец, мониторинг и контроль за ходом выполнения программы.

При этом программные мероприятия, их финансирование должны быть конкретизированы на ближайшие 1–3 года. При экспертизе проекта

вопрос привлечения инвестиций является проблемным для регионов Российской Федерации

отсутствие целевой программы развития туризма является основным негативным фактором, тормозящим развитие данной отрасли

программы особое внимание обращается на соответствие характера проблемы, предлагаемой для программного решения, приоритетным направлениям социально-экономического развития Республики Марий Эл, сравнение с действующими федеральными, республиканскими и ведомственными целевыми программами; соответствие системе целей и задач деятельности органа исполнительной власти Республики Марий Эл; обоснованность программных мероприятий, сроки их реализации; отсутствие возможности комплексного решения проблемы в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма; эффективность механизма осуществления программы; социальную и бюджетную эффективность программы в целом, ожидаемые конечные результаты реализации программы; возможность объединения поступивших предложений для разработки комплексной программы.

При подготовке программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду, обязательно наличие положительного заключения государственной экологической экспертизы. Постановлением также предусмотрена обязательная ежегодная отчетность и отчетность по окончанию срока реализации программы [10]. Таковы основные требования к разработке республиканских целевых программ в Республике Марий Эл. Аналогичные по содержанию документы должны быть утверждены и в других регионах Российской Федерации, поскольку они унифицируют и регламентируют порядок разработки и утверждения целевых программ.

Выводы

1. В данной статье представлена авторская позиция в вопросах теоретического обоснования феномена регулирования предпринимательства в сфере туризма и определены принципы, функции, задачи. Полагаем, что эффективность развития предпринимательства в сфере туризма, а, следовательно, решение сложных социально-экономических проблем (от занятости до благоприятного инвестиционного климата) в полной мере зависит от внедрения комплексной стратегии государственного регулирования данной деятельности.

2. В статье отражено мнение об основных механизмах финансового регулирования, которые могут применяться на региональном уровне – стимулирование путем предоставления налоговых льгот, создания благоприятного инвестиционного климата, реализации целевых программ по развитию предпринимательства в сфере туризма. Данные механизмы, направленные на развитие сферы туризма, могут применяться в рамках модели управления предпринимательством в сфере туризма посредством финансового регулирования.

Литература

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации / Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garant.ru/iv/.
2. Налоговый Кодекс Российской Федерации / Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garant.ru/iv/.
3. Федеральный закон РФ от 17.01.2007 № 132-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об основах туристской деятельности Российской Федерации».
4. Федеральный закон РФ от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
5. Федеральный закон РФ от 4.10.96 №132 «Об основах туристской деятельности Российской Федерации» / Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garant.ru/iv/.
6. Об утверждении Стратегии социально экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 165-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 8. – С. 1142–1164.
7. Постановление Правительства Республики Марий Эл № 92 от 04.04.2007 «О порядке разработки, утверждения и реализации республиканских целевых программ Республики Марий Эл» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. – 2007. – № 5. – С. 249.

8. Закон Республики Марий Эл № 23-З от 13.05.1997 «О привлечении инвестиций в экономику Республики Марий Эл»/ Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garant.ru/iv/.
9. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 01.09.2011 № 277 «О республиканской целевой программе «Развитие малого и среднего предпринимательства в Республике Марий Эл на 2012–2020 годы»/ Справочно-правовая система «Гарант» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.garant.ru/iv/.
10. Постановление Правительства Республики Марий Эл от 24.12.2010 № 359 «О республиканской целевой программе «Развитие туризма в Республике Марий Эл на 2011–2016 годы» // Собрание законодательства Республики Марий Эл. – 2011. – № 1 (часть I). – С. 76.

pn

Anna N. Polukhina
Doctor of Science, Economics, Candidate of Science, History, Professor of the Chair of Social Sciences and Technologies,
Volga State University of Technology, Ioshkar-Ola

Strategy of state regulation of entrepreneurial development in the field of tourism

Abstract

This article is devoted to the analysis of principles, goals, objectives and functions of state regulation in the field of tourism. There is a short evaluation of the experience of the state regulation of entrepreneurial development (on the example of The Mari El Republic). The author develops the complex strategy of state regulation of entrepreneurship in the field of tourism.

Keywords: The Mari El Republic, field of tourism, entrepreneurial development, strategy of regulation for the field of tourism